

지역발전위원회 국가도시정책방향 토론회

협력적 거버넌스를 통한 도시공동체 활성화

KOREA URBAN RENAISSANCE CENTER

도시재생사업단 총괄과제팀장 이영은

2010. 6. 25

도시의 내일을 생각합니다



목 차

- I 왜 거버넌스인가?
- II 거버넌스와 도시경쟁력 강화
- III 국내 거버넌스 기반 조성 노력
- IV 협력적 거버넌스 구축을 위한 도시정책 방향

1. 왜 거버넌스 인가?

도시의 내일을 생각합니다



1. 왜 거버넌스 인가?



도시정책의 패러다임 변화

압축성장 패러다임



지속가능성장 패러다임

- 급속한 도시화, 수도권 집중으로 지방도시 쇠퇴 심화
- 신개발 위주 정책으로 기성시가지의 물리적, 사회적, 경제적 쇠퇴 심화
- 강력한 하향식 정책 집행으로도 갈등 무마 가능

- 쇠퇴도시를 물리적, 경제적, 사회적 측면에서 종합적으로 치유하여 해당 지역의 지속가능한 성장 유도 필요
- 지역의, 지역에 의한 상향식 해법 발굴 및 사업 추진 필요
- 복잡화, 다양화, 다원화된 현대사회에 적합한 새로운 의사 전달 체계 필요
- 다양한 차이에서 비롯된 갈등 해결

**협력적
거버넌스**

1. 왜 거버넌스 인가?



시민사회의 대두 (Edwards, '00)

- **사회적 자본의 축적**은 시민사회의 독특한 활동으로만 가능
- 구조적 변화가 전개되는 복잡한 현대사회의 **합의**를 도출하는데 더욱 효과적임
- **정보화 시대**에 강력한 정치적 지지세력 확보를 위한 **지지기반 역할 수행**
→ 정부의 정당성 확보 가능

하버마스의 계획가 (Habermas)

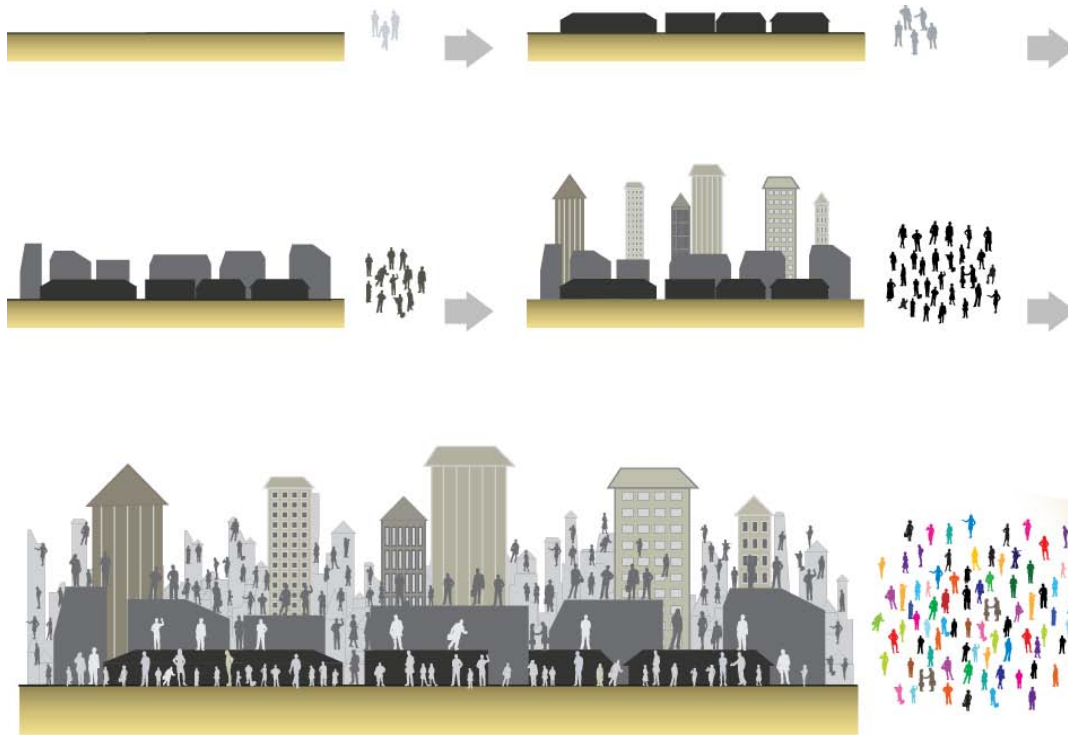
- **담론**: 문제된 효력주장에 대한 논증적 정당화가 시도되는 궁극의 성찰적 상황
- **이상적 담화상황**(die ideale sprechsituation)
: 담론의 결과가 보dana은 논증에 의해서만 결정되어지는 이상적 상황
- **계획가**는 이상적 담화상황을 만들기위해 노력하는 집단으로 전근대적 시대의 하향식 명령자와 달리 다양한 이해당사자간 **상호협력적 코디네이터** 역할 수행

1. 왜 거버넌스 인가?



도시정책의 주안점 변화

- 주요소 : 토목(2차원) → 건축(3차원) → 사용자 의견
- 목 표 : 안전 확보 → 경제가치 → 사용자 만족도
- 현 상 : 집 적 → 신규확장 → 다양성, 재생



협력적 거버넌스

II. 거버넌스와 도시경쟁력 강화

도시의 내일을 생각합니다



1. 도시경쟁력 약화 원인



획일적 정책, 분산적 집행

- 효율적 목표달성을 위한 표준화된 시책 전개
- 과별, 분야별 분리된 정책수립과 집행방식 고착
- 정책 집행의 상충, 중복 문제 대두

지방도시의 대단위 개발

- 용적률과 부동산 가격 상승 불가피
- 지방도시는 자족적 경제권 형성이 어려워 외곽 대단위 개발시 쉽게 붕괴됨
- 산업구조나 세계경제 변화에 대응하기 어려운 대규모 산업단지의 획일적 개발

양적 성장을
추구했던
압축성장기

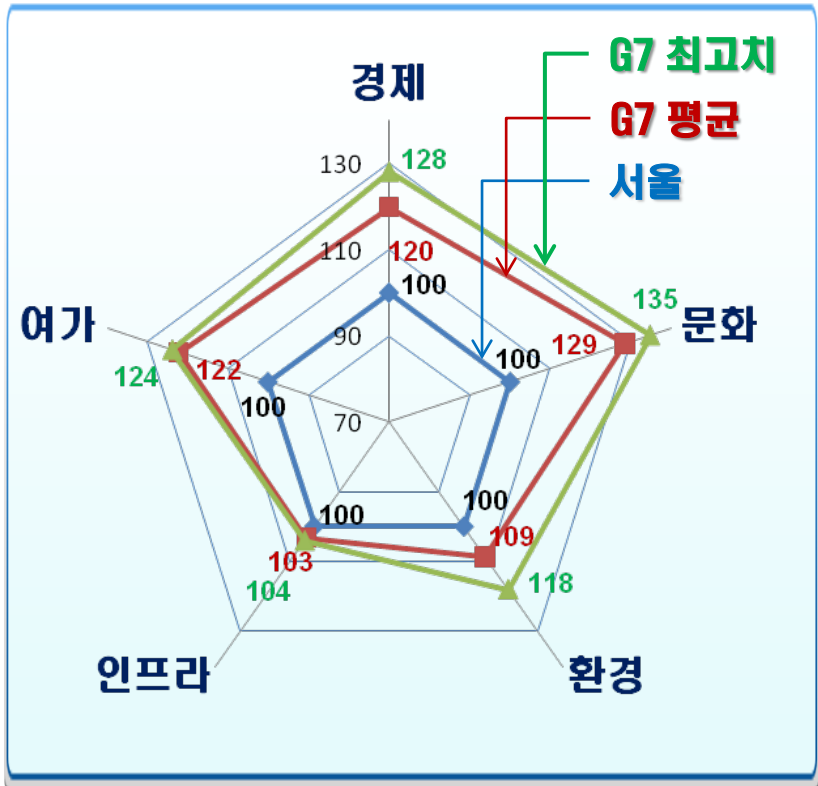
지역 자생역량 및 주거복지 미흡

- 외부에서 일방적으로 이식되는 개발메카니즘
- 철거위주 재개발로 영업 및 주거 불안정 빈번
- 공공임대주택재고 부족 (총재고대비 4.1%)
- 무주택 가구의 주거비부담 가중(총가구의40%)
- 장기적으로 형성되는 사회자본에 대한 경시

다차원적 협력과 거버넌스 미흡

- 사업추진구조: 행정당국의 허가, 시행자의 집행
- 중앙정부의 지역지원 사업
: 지방정부내 담당부서별 기획, 준비
- 공공보조금과 민간투자자금의 건전한 유입을 위한 협력적 사업구조 및 관리주체 부재

2. 한국의 도시경쟁력 수준



한국(서울) = 100기준

	경제	문화	환경	관광 인프라	여가
G7최고	128	135	118	104	124
G7평균	120	129	109	103	122

G7대비 한국 수준

- G7대비 서울 수준 : 79% 불과
- 삶의 질 평가 결과 서울 86위, 여수 112위
 ※ mercer consultant, 2008

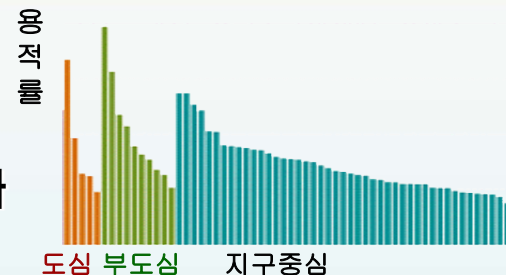
자료: GMI, The Anholt City Brand Index, 2007
 현대경제연구원: 한국 도시브랜드 가치 평가

3. 획일적 도시정책에 의한 도시문제

수도권 도심의 비효율적 토지이용

○ 외곽개발 우선으로 구도심의 비효율적 토지이용 초래

- 기존도시 정비에 의한 주택공급량은 총 공급량중 25%에 불과
- 도심과 부도심, 지구중심간 토지이용 역전 현상
- * 기성시가지 대비 신도시 통근거리 3.5배, 통근시간 2배, 승용차이용비율 14.7% 높음



주거여건의 지역간 차이 심화

- 도시지역은 높은 주거비, 협소한 주거면적, 전면철거형 재개발로 주거불안정 심화
- 비도시지역은 필수시설이 부족한 불량주택 문제 상존
 - * 지역별 최저주거기준미달가구 비중('05, 센서스)
 - 동부 : 면적기준(57%), 시설기준(51%), 침실기준(11%)
 - 읍부 : 면적기준(11%), 시설기준(92%), 침실기준(3%)

3. 획일적 도시정책에 의한 도시문제

획일적인 수익성 위주 개발로 정주환경 악화

- 수도권은 물리적 개발 위주로 재개발 → 원주민 **커뮤니티 파괴**, 주거형태 획일화
 - * 서울 길음 뉴타운 재정착률 11%
 - * 아파트 재고 비율 : 13.5%('85) → 53.0%('05) → 70.8%('08)
 - * 정비사업 준공률 : 수도권 25%, 지방 17%
- 지역특성을 고려한 주거복지 정책 부재
 - * 중앙대비 지방정부의 역할 미약, 획일적인 대규모 재개발사업에 의한 주거불안정 확대

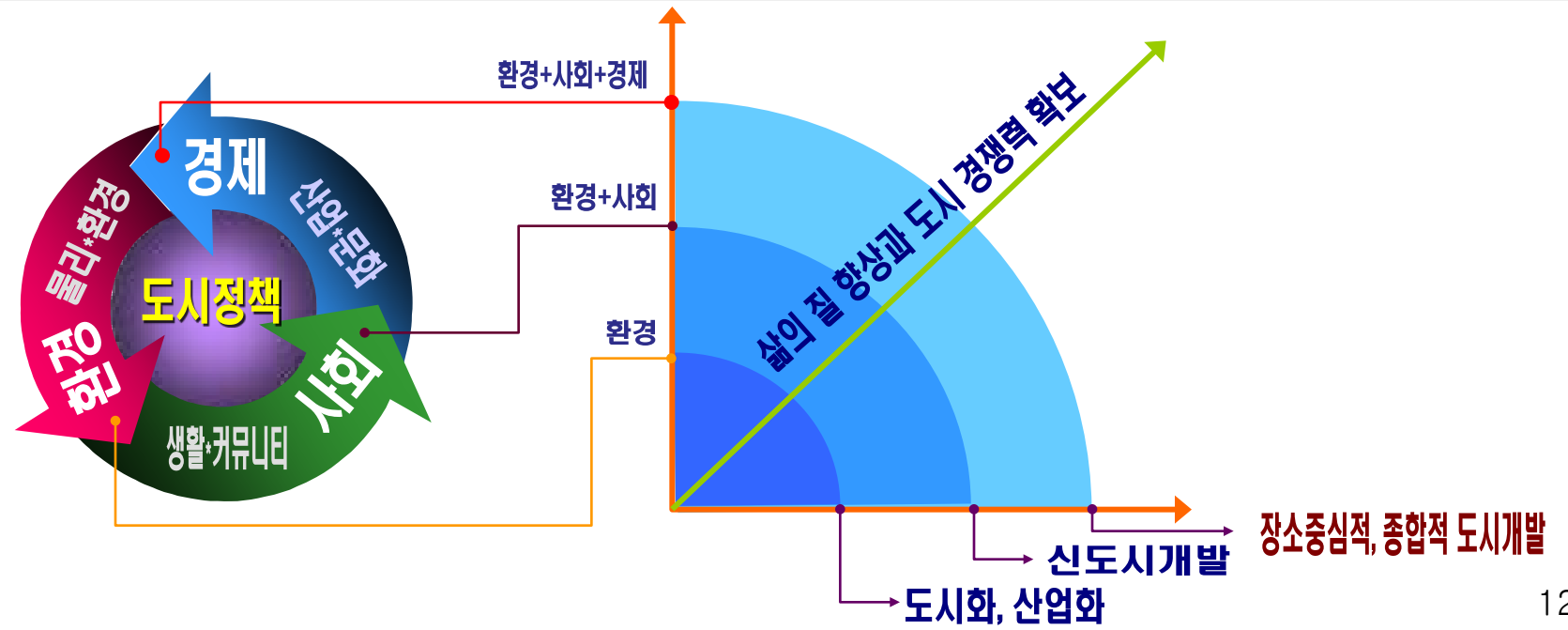
구도시의 탄소배출 저감 노력 부족

- 기존도시의 **탄소 배출 지속**
 - * 전체온실가스 중 기존도시 배출량이 42% 해당 (건물 및 교통 부문)
- 도시의 허파인 **녹지공간 부족**, 소음, 매연 발생 증가
 - * 도시숲 (WHO 기준 9m²/인) : 서울 4, 런던27, 뉴욕 23

4. 도시경쟁력 강화 주체로서의 거버넌스

환경+사회+경제의 장소중심적, 종합적 도시개발 실현 주체

- 장소특성과 무관하게 수익성 위주의 물리적 도시개발로 도시문제 심화
 - 지방 중소도시의 쇠퇴, 원주민 공동체 파괴, 문화시설 부족, 과도한 지대 부담 등
- 물리환경, 사회, 경제 등 **종합적 도시개발**을 실현할 수 있는 새로운 주체 필요
 - ➔ 중앙정부 차원의 획일적 도시정책 지양,
지역특성을 파악하고 이를 가장 잘 활용할 수 있는 **거버넌스** 중시





Ⅲ. 국내 거버넌스 기반 조성 노력

(도시재생사업단 연구 결과를 중심으로)

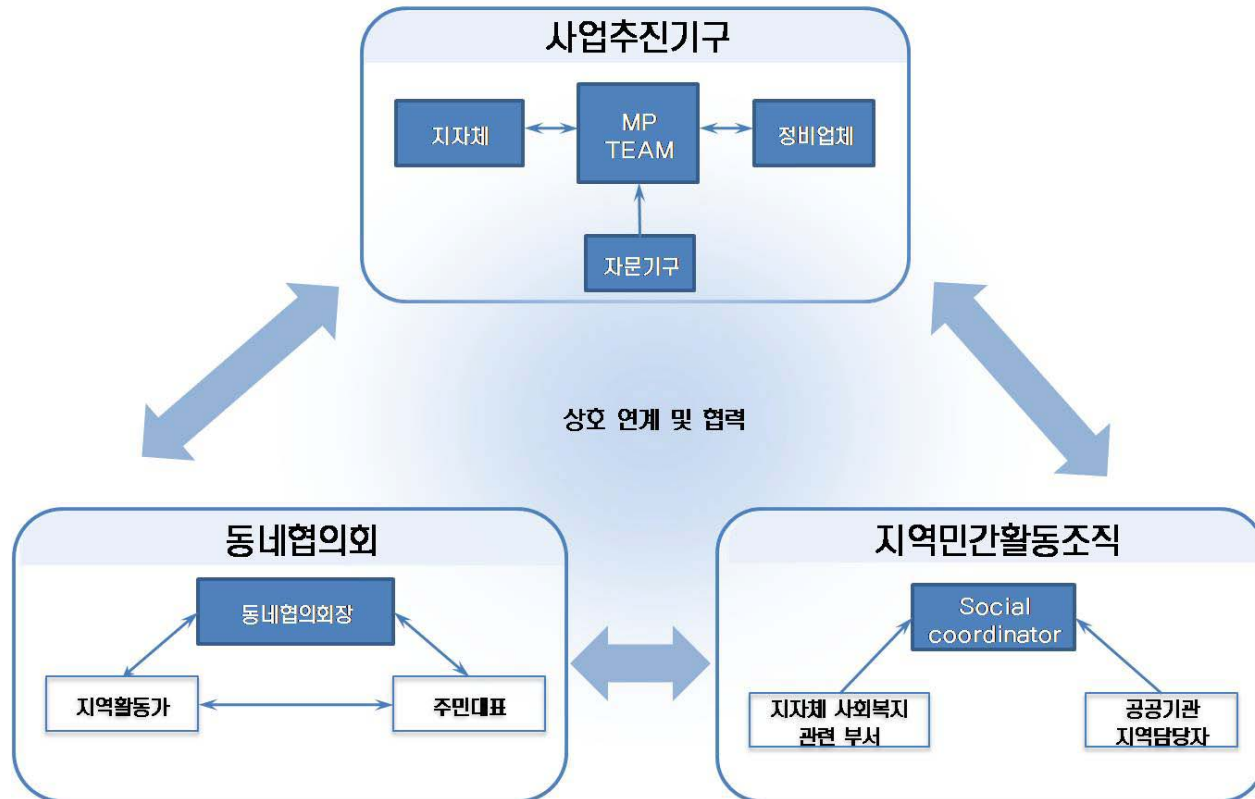
도시의 내일을 생각합니다

1. 파트너십과 리더십의 강화



도시개발 거버넌스 조직체 : 계획단계의 시민참여 제도화

- MP와 사업시행자를 중심으로 한 **사업추진기구**
- 주민 주도형 사업을 위한 **동네협의회**
- 주민과 사업추진기구의 연결고리가 될 수 있는 **지역민간활동조직**으로 구성

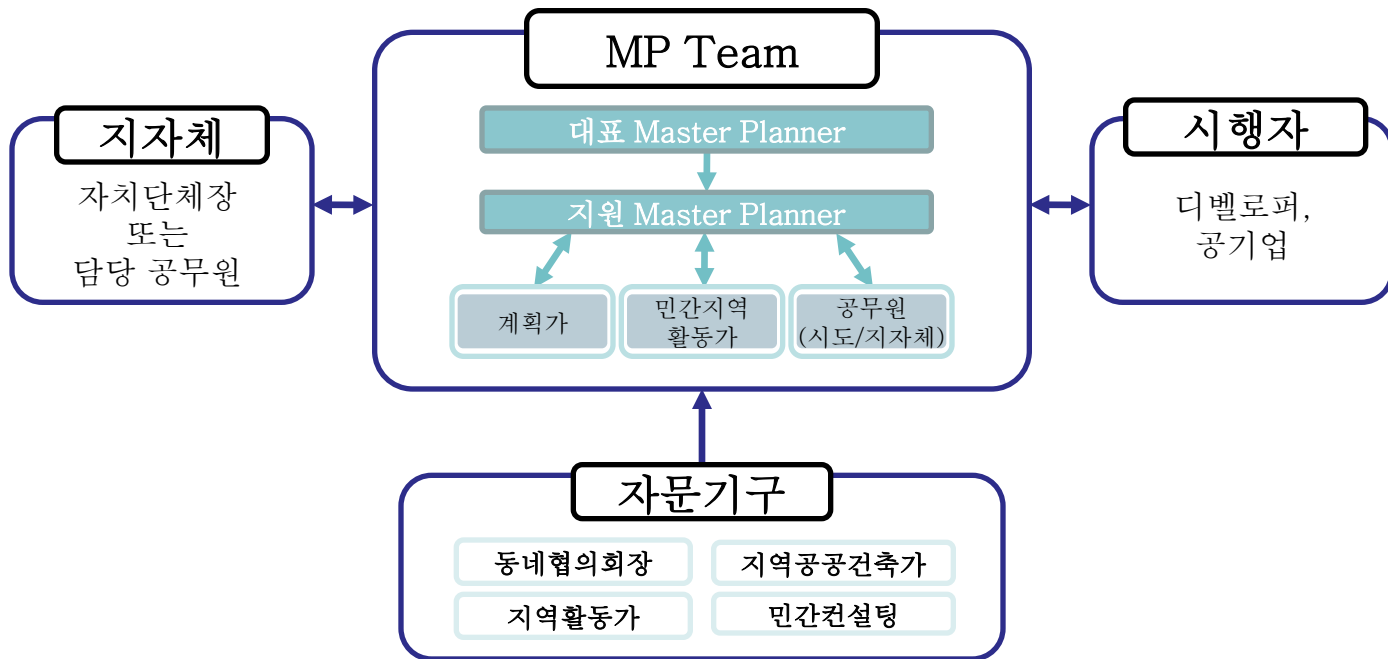


1. 파트너십과 리더십의 강화



사업추진기구의 특성

- 지자체, 사업시행자, 민간 중심의 자문기구와 MP팀으로 구성
- 계획수립 과정 전반에 걸쳐 주민등 다양한 이해관계자의 의견 수렴, 조정
- 도시개발사업 구상, 행/재정적 측면에서 지자체와 MP팀간 긴밀한 협의



1. 파트너십과 리더십의 강화



기존 영업자 중심의 협의체 구성으로 소규모 공동투자 실현

○ 개념

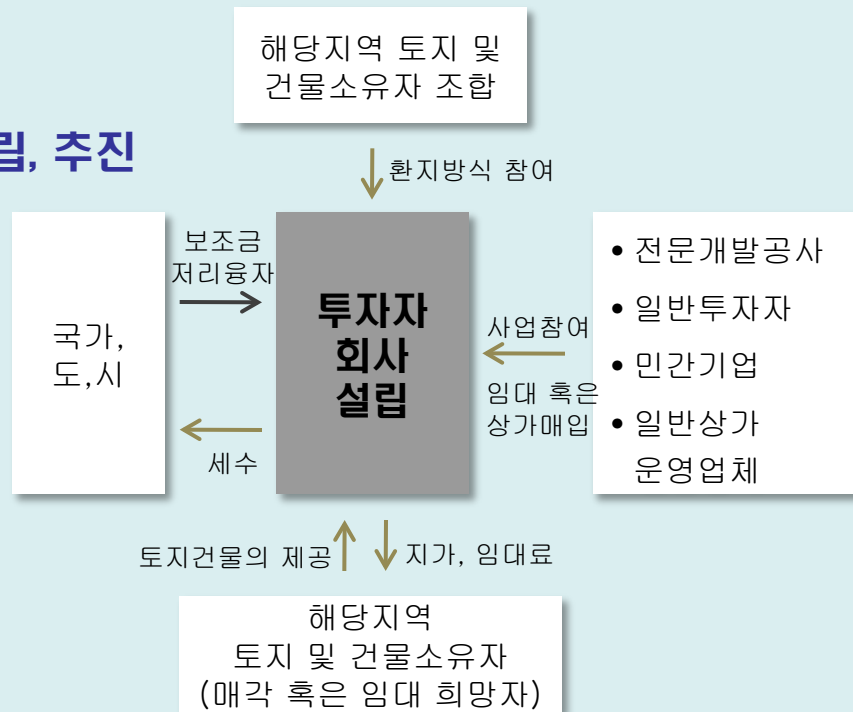
- 개별적인 상가건설보다는 상권종합계획을 바탕으로 한 테마상가거리 조성
- 기존 상가 지주 중심의 협의체를 구성하여 테마상가 조성
- 분양 및 임대에 대한 부담 경감

○ 내용 및 추진방법

- 지주협의회 중심으로 지구단위계획 수립, 추진
- 상호간 소유토지 교환, 분합으로 상가개발 규모 및 입지 조정
- 지주협의회, 코디네이터 및 공공기관의 협력적 파트너십 구축

○ 제도개선 사항

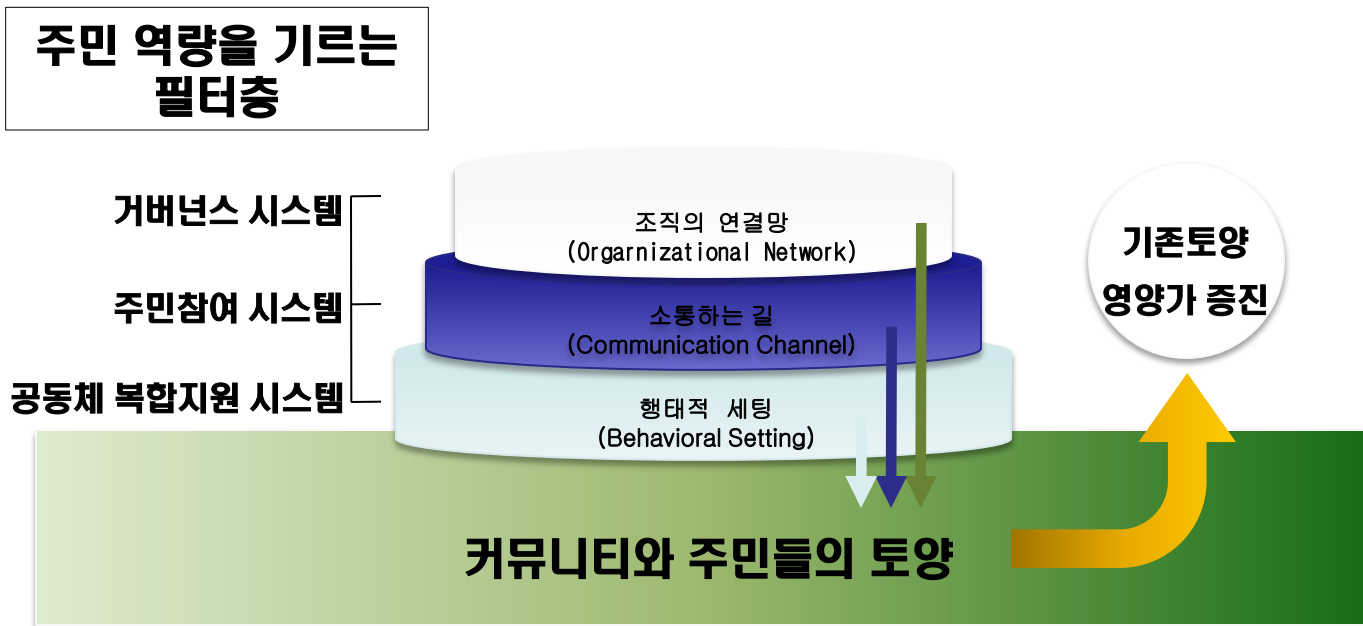
- 전문 코디네이터 제도 도입
- 상가활성화 구역 지정



2. 사회적 자본의 형성



장기적, 단계적 주민과 지역사회 역량 강화



‘땅이 비옥해지면 심은 것도 잘 자란다’

“커뮤니티가 활성화 될 수 있는 지원 틀을 만들어주면 순조로운 도시정책의 실현 가능”

3. 학습 및 인식의 전환



주민워크숍 운영 매뉴얼 작성, 배포, 교육+on/off line 마을만들기

The manual pages include sections such as:

- 1. 주민워크숍을 왜 하죠?** (Why do we have a community workshop?)
- 2. 전체의견을 어떻게 수집하죠?** (How do we collect everyone's opinions?)
- 3. 그중날 준비사항은 뭐?** (What are the preparations for that day?)
- 4. 공간 및 배석** (Space and seating)
- 5. 주요사항** (Main items)
- 6. 주요사항** (Main items)



가로환경정비하기

담당할라기

※ 오른쪽의 옵션을 선택 하시면 화면에 반영되고, 견적을 알아 보실수 있습니다

The overlay menu includes:

- 담장선택하기** (Wall selection)
- 높이조절하기** (Height adjustment)
- 화초골라보기** (Flower selection)
- 비디오** (Video)
- 작동법 설명** (Operation instructions)
- 선택보기** (Selection view)
- 시공비** (Construction cost)
- 비율계산하기** (Ratio calculation)

3. 학습 및 인식의 전환



거버넌스 형성 촉진을 위한 데이터베이스 구축 및 활용



도시재생사업단 핵심2
 사회통합적 주거공동체 재생기술개발 과제성과물

- 메뉴얼
- 참여기법/도구
- 데이터베이스
- 지적재산권
- 제안서
- 개별TB운용
- 학술논문
- 대내외활동

핵심2

제1부
주거지정비사업

제2부
커뮤니티재생
지원시스템

제3부
저렴주택기술

홈 > 데이터베이스 > 글로벌 선진사례 주민참여 정보DB > DATABASE 검색

DATABASE 검색하기

년도	재생차원	재생대상	지원협력기관	주민조직화기법	주민참여기법	주민참여활성화방안
<input type="checkbox"/> 1997	<input type="checkbox"/> 물리적재생	<input type="checkbox"/> 주거용건물	<input type="checkbox"/> 발리문적업센터	<input type="checkbox"/> 디자인그룹	<input type="checkbox"/> 계획업안일	<input type="checkbox"/> 자금심고양
<input type="checkbox"/> 1998	<input type="checkbox"/> 사회적재생	<input type="checkbox"/> 주민공용건물	<input type="checkbox"/> 여성인력센터	<input type="checkbox"/> 디자인소위원회	<input type="checkbox"/> 공개일	<input type="checkbox"/> 애착심부여
	<input type="checkbox"/> 경제적재생	<input type="checkbox"/> 교육용건물	<input type="checkbox"/> 발리문청소년교육센터	<input type="checkbox"/> 실행그룹	<input type="checkbox"/> 전시회	<input type="checkbox"/> 신뢰감고양
<input type="checkbox"/> 전부	<input type="checkbox"/> 문화적재생	<input type="checkbox"/> 상업용건물	<input type="checkbox"/> 지역/가족교육센터	<input type="checkbox"/> 포커스그룹	<input type="checkbox"/> 공모전	<input type="checkbox"/> 우호적메세지
	<input type="checkbox"/> 환경적재생	<input type="checkbox"/> 관공서건물	<input type="checkbox"/> FAS인력공단	<input type="checkbox"/> 자문단	<input type="checkbox"/> 설문조사	<input type="checkbox"/> 주요인사접촉
	<input type="checkbox"/> 총체적재생	<input type="checkbox"/> 여가시설	<input type="checkbox"/> 커뮤니티센터	<input type="checkbox"/> 주민협회	<input type="checkbox"/> 질의응답	<input type="checkbox"/> 익명성제공
		<input type="checkbox"/> 기간시설	<input type="checkbox"/> 주민센터	<input type="checkbox"/> 지역의회	<input type="checkbox"/> 양케이트조사	<input type="checkbox"/> 인터넷활용
		<input type="checkbox"/> 자연환경	<input type="checkbox"/> 공공업무센터	<input type="checkbox"/> 전담위원회	<input type="checkbox"/> 의견합설치	<input type="checkbox"/> 전문가자문제공
		<input type="checkbox"/> 경제제도	<input type="checkbox"/> 예술/지역 자원센터	<input type="checkbox"/> 지역포럼	<input type="checkbox"/> 주민미팅	<input type="checkbox"/> 정보창구제공
		<input type="checkbox"/> 사회제도	<input type="checkbox"/> 스포츠레저센터	<input type="checkbox"/> 모든 조직/기법	<input type="checkbox"/> 설명회	<input type="checkbox"/> 문의처제공
		<input type="checkbox"/> 교육제도	<input type="checkbox"/> 스포츠클럽협회		<input type="checkbox"/> 공청회	<input type="checkbox"/> 시각자료제공
		<input type="checkbox"/> 모든 건물/환경	<input type="checkbox"/> 발리문경찰		<input type="checkbox"/> 워크샵	<input type="checkbox"/> Fun요소제공
			<input type="checkbox"/> 지방자치센터		<input type="checkbox"/> 주민강좌	<input type="checkbox"/> 이동편의제공
			<input type="checkbox"/> 발리문파트너십		<input type="checkbox"/> 현장견학	<input type="checkbox"/> 참여현황알림
			<input type="checkbox"/> Global Action Plan		<input type="checkbox"/> 추천행사	<input type="checkbox"/> 참여촉구멘트
			<input type="checkbox"/> ROUND		<input type="checkbox"/> 참여게임	<input type="checkbox"/> 상세정보제공
			<input type="checkbox"/> 발리문쇼핑센터		<input type="checkbox"/> 어린이협력참여	<input type="checkbox"/> 경품제공
			<input type="checkbox"/> 재활용센터		<input type="checkbox"/> 뉴스레터	<input type="checkbox"/> 상금제공
			<input type="checkbox"/> 모든 지원기관		<input type="checkbox"/> 정보데스크	<input type="checkbox"/> 모든 활성화방안
					<input type="checkbox"/> 웹사이트	

IV. 협력적 거버넌스 구축을 위한 도시정책 방향

도시의 내일을 생각합니다



1. 도시정책 방향



(1) 장소중심의 통합주의

개별 정책 사업을 지역 거버넌스를 중심으로 새롭게 통합

지역 거버넌스 형성

중앙의 촉발

- 지역의 잠재력 촉발
- 제도적 기반 마련
- 기본방침이나 가이드라인 제공

지자체의 주도

- 지역에 필요한 사업 기획
- 주도적 추진 주체
- 관련 주체의 조직화

지역 전문가의 활동

- 거대 행정조직 지양
- 의견 수렴 및 평가
- 마스터플랜 수립

기업, 지역 주민의 참여

- 지역문제 진단
- 개선책 기획
- 일자리 창출 등 지역사업의 주체

1. 도시정책 방향



(2) 협력적 거버넌스 형성을 위한 제도적 기반 마련

- **민간투자 자금의 건전한 유입을** 가능케 하는 새로운 방안 마련 필요
 - 일본의 MINTO, 프랑스의 ANRU 등
- **중앙정부와 지방정부간의 파트너십 형성을 위한 범부처 차원의 주체** 필요
 - 영국의 HCA, 프랑스의 ANRU 등
- **경제성, 환경적 지속성, 사회적 통합 등 다원화되고 있는 요구를 반영할 수 있는 거버넌스형 코디네이터 제도화**
 - 지역 발전 사업의 기획, 계획, 시행, 평가에 참여주체간 조정 지원, 전문지식 전달
- **중앙정부 주도적으로 사회교육 및 협력 시스템 구축, 지역 사업 간접 지원**
 - 사회적 자본(사회적 기업) 네트워크 구축, 도농연계 도심형산업협력시스템 구축, 도시 아카데미 설립 등 사회교육 시스템 구축, 도시재생협의회 운영, 민관파트너십 활성화 지원시스템 구축 등
- **지역 거버넌스가 중앙의 지원 예산을 관리시 5년 회계단위 도입**
 - 연간 모니터링과 평가를 통해 디센티브 부여

1. 도시정책 방향



(3) 지방도시의 소규모 파트너십 강화

- 공공의 인허가+시행자의 사업 추진에 의한 **대규모 개발방식 지양**
 - 지정만 되고 사업이 추진되지 못하는 대규모 사업구입의 해제 검토
 - 교육, 매뉴얼 공급, 모범사례 수상 등 중앙의 다양한 간접 지원 프로그램 개발
- **지역주민, 상공인이 주체적으로 참여할 수 있는 시스템 필요**
 - 구역지정 기준의 다양성 확보
 - 원 커뮤니티 재활성화 사업의 인센티브 및 특례는 각 지자체 조례에 일임
 - 주거복지 프로그램의 다양화 및 지자체 역량 강화
- **지역활성화 사업 인증제도 도입으로 사업의 전문화, 효율화, 현실화 제고**
 - 사업주체가 인증 취득시 인센티브 제공
 - [예] 주민주도형 맞춤형 상가활성화 인증제도, 지주참여 상가추진협의회 인증제도, 거버넌스 추진체 인증제도 등

1. 도시정책 방향



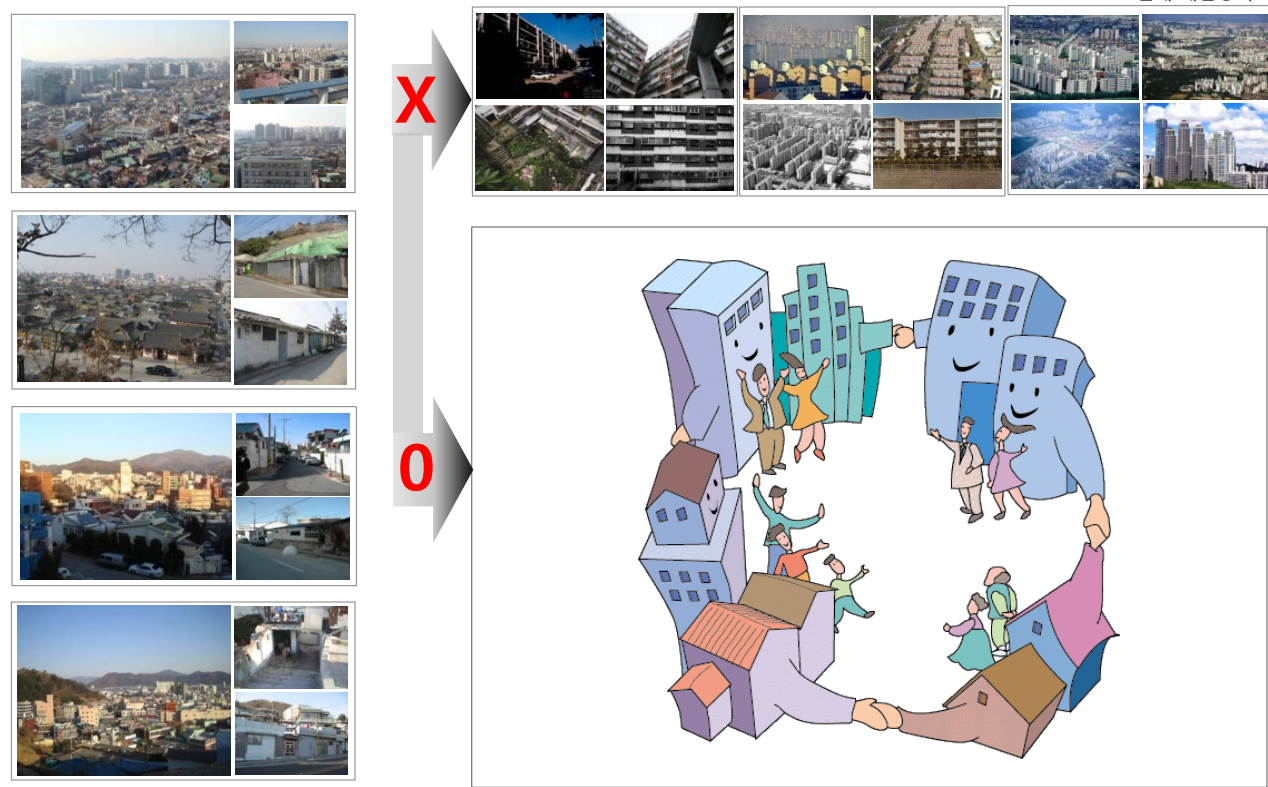
[4] 지역자생 역량 강화

- 국가도시정책의 중심 전략은 선택과 집중에 의한 **선도 지자체 육성과 전파**
- **지역자생역량**은 일순간 형성 불가, 장기적으로 형성되는 사회자본의 하나
- 지역문제진단, 개선책 기획, 주도적 추진 등의 경험 자체가 지역자생역량의 핵심
- 2006년 도시재생사업단 설립, 21개 연구 및 테스트베드 추진중
 - **거버넌스 형성 관련 연구 수행중 (4개 세세부과제)**
: 거버넌스 형성을 위한 제도기반 마련, 주민친화형 주거지 정비기법, 주민참여 프로그램, 자력재생을 위한 지방도시 재생기법 개발 및 매뉴얼 제작 등
- ➡ 국가 R&D 사업은 단기적 용역과제와 달리 장기적 국가차원의 사업으로서 연구를 기반으로 이를 **실제 사업으로 연계시켜 연구결과를 검증함으로써** 향후 도시정책의 방향 전환 및 전략 수립에 기여할 수 있을것으로 기대됨

2. 거버넌스 구축을 위한 중앙정부의 과제

지역사회가 자조적 노력과 책임으로
 물리적·사회적·문화적·경제적·환경적 측면을 종합적으로 고려하여
 지속가능한 삶을 가꾸어 나갈 수 있도록
 지역의 핵심역량을 육성하고 사업을 촉발하여
 도시 공동체를 활성화 할 수 있는 제도적 기반 조성

70.80.90.2000년대 개발방식



감사합니다

